

EL ALCA: ¿ILUSIÓN O REALIDAD?

JUAN PABLO PARRA ROJAS*

En la actualidad, el área de Libre Comercio de las Américas, más conocida como el ALCA, es un tema obligado en los medios de comunicación y en los foros económicos y políticos. Es mucho lo que se dice al respecto. Son muchos también los que generan opinión ya sea a favor o en contra, pero curiosamente se mantiene siempre un rasgo común: el extremismo de las afirmaciones. De hecho, los analistas que están en contra señalan sin eufemismos la catástrofe que afrontará el país al entregar sus medios de trabajo y de producción a Estados Unidos. Por su parte, los que están a favor ven en el acuerdo la única forma para que el país encuentre la senda del crecimiento que ha sido tan esquivada los últimos años.

La confusión que se ha creado al respecto es de grandes proporciones. Muy pocas personas saben a ciencia cierta de qué trata el ALCA, cómo se ha llegado a su definición, cuáles son sus alcances y, más importante aún, cuáles son los efectos en la economía del continente. Este artículo busca en la primera parte establecer las razones del contexto mundial que llevaron al diseño del ALCA y las etapas del proceso, en la se-

gunda se tratan los diferentes avances de la integración en América y la situación del comercio que se desprende de esta estructura, y en la tercera se establecen los límites de un área de libre comercio y las necesidades de desarrollo de la integración americana.

1. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL PROCESO ALCA

1.1. Contexto integrador de los años 90

Liberalización comercial

La década de los 90 fue testigo de un cambio de gran magnitud: la caída del bloque soviético y el consecuente paso de un mundo bipolar a uno liderado por las potencias occidentales. La transformación sufrida en el esquema de las relaciones internacionales evidenció el triunfo ideológico de los principios fundamentales de occidente: la libertad, la democracia y el capitalismo, triunfo que no dio tregua en la rápida evolución derivada del monólogo occidental y sus efectos en todos los ámbitos mundiales.

*Profesor de Análisis de Política Internacional de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

La construcción de un nuevo paradigma encontró probablemente en la economía, el espacio más proclive a la generación de un pensamiento único y el capitalismo, después de ser el gran triunfador de una confrontación de muchos años, se convirtió en el elemento de influencia por excelencia de todos los esquemas mediante el proceso de globalización. Tras el fin del bloque comunista el capitalismo no encontraría límites a su progreso y el proceso globalizador avanzaría sin obstáculos evidentes. Una de las premisas fundamentales de éste fue y es en la actualidad la liberalización comercial.

El mundo ha visto el gran avance del comercio internacional en los últimos 50 años gracias a la evolución del esquema multilateral garantizado por el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). Adicionalmente, en 1995, se presenció la creación del gigante del comercio, la OMC (Organización Mundial del Comercio), que cuenta con “más de 140 miembros que representan más del 97% del comercio mundial”¹, y propende no sólo por la disminución de aranceles aduaneros, medidas *antidumping* y no arancelarias como el GATT en el pasado, sino también por la liberalización de servicios de telecomunicaciones, financieros, bancarios, de seguros e información financiera.

En el 2000 se inició una nueva ronda de negociaciones en Doha, Qatar, que busca avanzar en el espinoso tema de la agricultura y tiene como horizonte el año 2005².

De esta manera, ninguna región del mundo ha sido ajena al torrente liberalizador y América Latina no es la excepción. Los avances en lo multilateral fueron acompañados de una serie de procesos de apertura e integración comercial favorecidos por el contexto neoliberal de la época. Las negociaciones bilaterales y regionales dieron como resultado el más rápido y avanzado proceso de liberalización que ha vivido el subcontinente. Mediante la conformación de áreas de libre comercio, uniones aduaneras e incluso de mercados comunes, el continente americano encontró las condiciones para el diseño de un gran bloque comercial en respuesta a desarrollos similares en otras regiones del mundo. El nuevo orden internacional veía el nacimiento de los nuevos gigantes regionales comerciales.

Visión geoestratégica: profundización de los bloques

El nuevo orden internacional resultante de la crisis del mundo bipolar planteaba el reto del diseño de una nueva visión estratégica. Con la desaparición del antagonista principal las nuevas propuestas no

1. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr02_s.htm

2. Para mayor información ver <http://www.wto.org/indexsp.htm>

tardaron en señalar una futura confrontación entre los grandes bloques conformados por las potencias occidentales. La visión de un orden dominado por tres grandes poderes se desarrolló en diferentes círculos y en lo económico el objetivo de profundización de los bloques comerciales se constituyó en una prioridad.

El espacio asiático, dominado económicamente por Japón, encontró un gran dinamismo debido al éxito económico presentado por los tigres asiáticos. China, por su parte, comenzó una serie de reformas que la llevaron a integrarse activamente en la economía de mercado y el rápido crecimiento de la zona dio pruebas contundentes sobre las virtudes del modelo capitalista. Los altos niveles de crecimiento sólo se vieron amenazados por la crisis financiera de 1998 que trajo consigo un profundo cuestionamiento sobre las políticas. Sin embargo, el Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN³, tuvo grandes efectos en la liberalización comercial y produjo un fuerte aumento en el comercio intrarregional.

La Unión Europea comenzó la década con el impulso generado por las negociaciones previas a la firma del Tratado de Maastricht que se haría realidad en 1992. El Tratado constitutivo de la Unión Europea sería el paso obligado de un desarrollo de más de cuatro décadas que había

llevado al más profundo y exitoso proceso de integración comercial y económica de la historia. Tras haber consolidado en 1968 la Unión Aduanera y en 1992 el Mercado Común, lo siguiente era la adopción de una moneda única. El euro empezó a circular en enero de 2002 ratificando el dinamismo de un mercado de más de 300 millones de personas y la capacidad económica del bloque.

El continente americano entró en la misma dinámica bajo el liderazgo de Estados Unidos. Su influencia política fue sustento del desarrollo de las políticas neoliberales que de una manera general fomentaron procesos de liberalización e integración comercial bastante exitosos. La CAN, el MERCOSUR, el G-3 y el TLC tuvieron un avance sin precedentes en los 90 y se constituyeron en el ámbito de negociación comercial regional, mientras con la Iniciativa para las Américas de 1990, el presidente George Bush sentaba las bases de un proceso de liberalización de carácter continental ratificado en la primera Cumbre de las Américas de 1994 por los presidentes de todo el continente, a excepción de Cuba. La iniciativa del ALCA se enmarcó de esta manera en la lógica mundial de profundización de los bloques comerciales y se constituyó en el instrumento del continente para enfrentar las dinámicas comerciales del esquema globalizador.

3. Para mayor información ver <http://www.aseansec.org/12021.htm>

1.2. Proceso de integración

Del hecho político al desarrollo de las negociaciones

Diferentes iniciativas en la historia del continente han estado orientadas hacia los propósitos del panamericanismo. Sin embargo fue necesario que se dieran ciertas condiciones objetivas para que se pudiera iniciar un proceso que no terminara en una simple declaración de buenas voluntades: el deseo de consolidación hemisférica por parte de Estados Unidos, el retorno de la democracia a los países latinoamericanos y la adopción de un modelo económico basado en el aprovechamiento de mercados exteriores como fuente de crecimiento.

La Iniciativa de las Américas⁴, presentada por el presidente George Bush, en la cual se da apoyo y se garantiza la participación de Estados Unidos en un área de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia, es un hecho político de importancia en el origen del proceso. Sin embargo, hay que resaltar el seguimiento que le dieron al tema los presidentes del continente en la primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en 1994, en donde se plantearon propósitos, pero adicionalmente se establecieron límites y plazos para el avance de la iniciativa⁵.

La primera fase, o fase preparatoria, tuvo como objetivo el acercamiento de los representantes de los gobiernos y las industrias para establecer convergencias y divergencias de las economías del hemisferio. Tras la realización de cuatro reuniones ministeriales y cuatro foros de negocios se anunció en 1998, durante la segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile⁶, el inicio formal de las negociaciones. Se determinó como plazo para la finalización de las negociaciones enero de 2005 y diciembre de 2005 para la entrada en vigor de los acuerdos.

Tras la sexta reunión ministerial se establecieron los procedimientos y las modalidades de negociación en los diferentes sectores y en la tercera Cumbre de las Américas de Québec de 2001, se presentó el borrador del ALCA⁷, el cual por propuesta de los ministros de comercio a los presidentes fue dado a conocer públicamente con el fin de imprimirle transparencia a la negociación. El proceso continuó con la apertura de negociaciones sobre el acceso a los mercados y la definición de aspectos concretos sobre los diferentes sectores. Tras la reunión ministerial de Quito, en 2002, se le dio respaldo al proceso tal y como viene desarrollándose y se ratificó la estructura de las negociaciones, las cuales continúan su avance.

4. Para mayor información ver <http://caselaw.lp.findlaw.com/cascode/uscodes/22/chapters/32/subchapters/iii-a/toc.html>

5. Declaración de principios de Miami http://www.ftaa-alca.org/ministerials/miami_s.asp

6. Segunda Cumbre de las Américas http://www.ftaa-alca.org/ministerials/chile_s.asp

7. Borrador del ALCA http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/Spa/draft_s.asp

Institucionalidad y estructura de las negociaciones

Desde 1994, la institucionalidad del ALCA se basa en un esquema de carácter intergubernamental. Los espacios de reunión de los jefes de Estado y de Gobierno han sido las cumbres continentales. Tres se han desarrollado hasta el momento: Miami 1994, Santiago 1998 y Québec 2001. A su vez, la responsabilidad del desarrollo y la ejecución del ALCA ha residido en los ministros de comercio exterior, quienes han encontrado en las reuniones ministeriales el ámbito para la toma de decisiones y el avance más representativo del proceso. Hasta el momento se han desarrollado siete de ellas y se han constituido en una instancia fundamental de negociación.

La reunión ministerial de San José de Costa Rica en 1998 fue uno de los grandes momentos en el proceso ALCA, debido a los alcances de sus resultados en un ambiente de dificultad económica y financiera en el continente. Al declarar oficialmente el lanzamiento de las negociaciones, los ministros de comercio de las 34 naciones ratificaron la posición sostenida desde la primera Cumbre de las Américas, y dieron señales de unidad y voluntad a los diferentes sectores. Además de lanzar las negociaciones oficialmente, se planteó la estructura de negociación que ha funcionado y que funcionará hasta enero de 2005.

La declaración de San José estableció el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) de nivel viceministerial⁸. Este comité tiene representación de los 34 países partícipes del acuerdo y cuenta con un presidente que será al mismo tiempo el presidente del ALCA y la sede de los grupos de negociación. El comité tiene como responsabilidad guiar los grupos de negociación, decidir sobre la estructura general del acuerdo y los aspectos institucionales y garantizar la participación de todos los países, sin importar el tamaño de sus economías en las negociaciones.

También se crearon nueve grupos de negociación que tienen como función desarrollar las negociaciones sobre los temas de acceso a mercados, inversión, servicios, compras del sector público, solución de controversias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y política de competencia. Estos grupos reportan sus resultados al CNC, el cual a su vez reporta a los ministros. Las negociaciones deben llegar a la toma de decisiones por consenso, de manera transparente, de conformidad con los principios y normas de la OMC.

Fue condición que todos los grupos empezaran las negociaciones al mismo tiempo, y que se permitiera a los países hablar en su propio nombre o en el de los grupos subregionales si así fuera determinado. El desarrollo de las negociaciones

8 Para mayor información ver http://www.ftaa-alca.org/ministerials/costa_s.asp

en los grupos ha logrado avances significativos y de los primeros resultados se llegó a la presentación del primer borrador del ALCA en 2001. El esfuerzo por conformar una zona de libre comercio para las Américas ha rendido sus frutos y la perspectiva de llegar a la finalización de las negociaciones en 2005 permitirá establecer estándares de comercio entre regiones que han avanzado históricamente de manera separada.

2. COMERCIO EN AMÉRICA

2.1. Voluntad integradora en América Latina

Primeros pasos de la integración latinoamericana

América Latina ha conocido diferentes proyectos de integración enmarcados en diferentes olas integracionistas. La primera iniciada en los años 60 se desarrolló en el frente multilateral con las iniciativas de la Asociación Latino Americana del Libre Comercio (ALALC, 1960)⁹, y la del Mercado Común Centro Americano, (MCCA, 1960)¹⁰. Estos procesos de integración encontraron sustento en el principio de industrialización mediante

sustitución de importaciones. “Esta estrategia gira alrededor del mercado interno: se trata de alcanzar un crecimiento equilibrado donde la producción nacional satisfaga progresivamente la demanda interna sustituyendo las importaciones actuales”¹¹.

Los objetivos ambiciosos de estos proyectos se vieron rápidamente contrastados por la falta de voluntad de los países latinoamericanos, que más que encontrar motivos para la integración, hicieron evidente la diferencia de sus intereses y no lograron avanzar de la manera que se esperaba. En el caso del MCCA el área de libre comercio se convirtió en un paraíso para las industrias norteamericanas que dominaron sectores clave de la producción. En lo que respecta a la ALALC las diferencias entre las más grandes economías (Brasil, Argentina y México) hicieron que predominara una lógica de no cooperación y no permitieron que los plazos para la creación del área de libre comercio se respetaran. Este fracaso llevó a la creación de la Asociación Latino Americana de Integración en 1980 (ALADI), la cual tampoco tuvo el éxito esperado, pues poco tiempo después el continente entraría en una de sus peores crisis económicas.

La falta de resultados del esquema multilateral, “pues en la práctica las nego-

9. Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay en 1960; Colombia y Ecuador en 1961; Venezuela en 1966; Bolivia en 1967.

10. Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

11. Khoudour-Casteras, David. *¿Una moneda única para América Latina?*. Pretextos, núm. 11. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 1999, pág. 144.

ciaciones sirvieron más para recalcar las diferencias que los puntos de acuerdo”¹², llevó a los países a plantearse la opción regional, cuyo más evidente resultado fue el Pacto Andino¹³ en 1969. Inspirado en el éxito de la Comunidad Europea que logró el área de libre comercio y la unión aduanera en 1968, los países andinos propusieron la creación de instituciones similares a las existentes en el continente europeo. Lastimosamente los plazos planteados para la consecución del área de libre comercio no se lograron y una vez más el discurso no fue acompañado de una real voluntad política. Las instituciones no fueron garantes del proceso en la medida que se esperaba. La década de los 80 vio un estancamiento general de las economías de los países andinos y con ellas de la liberalización comercial.

Hacia la madurez de los procesos

Una segunda ola integracionista comienza a finales de la década de los 80 y comienzos de los 90. Tras el estancamiento de los procesos en los ámbitos multilateral y regional, debido al agotamiento de los esquemas propuestos y a la crisis de la deuda, nuevos modelos de desarrollo y metodologías distintas de integración son

planteadas. El nuevo modelo presenta una disminución del proteccionismo pues “lo que caracteriza el movimiento de integración actual es la amplia reducción arancelaria”¹⁴ y plantea la integración regional como un mecanismo de crecimiento basado en las exportaciones. En cuanto al aspecto metodológico, se privilegia el dinamismo producido por la iniciativa del sector privado por encima del tradicional papel del Estado, que no ha logrado garantizar los resultados esperados.

Dentro de este esquema se enmarca la creación del Mercado Común del Sur, que nace del acuerdo entre Argentina y Brasil (1985) por constituir un área de libre comercio y lograr un importante acercamiento de sus economías. En un principio previsto para 1990, la iniciativa es aplazada hasta 1995 y se decide su ampliación al invitar a participar a Chile, Paraguay y Uruguay. Mediante el Tratado de Asunción de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay dan origen a MERCOSUR. En un plazo de sólo cuatro años, las economías del sur del continente lograron la conformación de un área de libre comercio y de una unión aduanera, e hicieron evidente un gran dinamismo económico. Aunque algunos críticos plantean que MERCOSUR es una “área de libre co-

12. *Ibíd.* pág. 147.

13. Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú en 1969; Venezuela en 1973; Chile sale en 1976.

14. Fishlow, Albert. “Convergencia de los niveles de desarrollo”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID. 1996, pág. 377.

mercio incompleta y una unión aduanera imperfecta”¹⁵, vale la pena resaltar su avance y se debe considerar un proceso exitoso de integración de economías de distinto tamaño.

De igual manera, en esta segunda etapa de integración latinoamericana, se presenció un avance sin precedentes del Pacto Andino. En 1992 el área de libre comercio entró en funcionamiento entre Bolivia, Colombia y Venezuela, y con la firma del Acta de Barahona en 1991, se plantea 1995 como horizonte para la entrada en funcionamiento de la unión aduanera. En efecto, en ese año ésta comienza a funcionar con la excepción de Perú. En 1996 se le da un nuevo impulso político y se constituye la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en la Cumbre de Cartagena de 1999 se propone la creación de un mercado común en 2005, e incluso se habla de la adopción de una moneda común¹⁶.

Pero la construcción de bloques comerciales no se limitó a los países del sur del continente. Las negociaciones que dieron como resultado la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) impusieron un nuevo ritmo en la integración y su firma en 1994 marcó un hito, al ver el nacimiento de la primera área de libre comercio conformada por países con asimetrías tan grandes en sus economías: Estados Unidos, Canadá y México.

Los proyectos comerciales de las naciones americanas fueron integrales en su camino a la liberalización. La profundización de los bloques fue complementada por acuerdos de libre comercio entre países no vecinos, como el caso del G-3 entre Colombia México y Venezuela, por acuerdos bilaterales como el realizado entre Chile y México, y el más reciente firmado en el primer semestre de 2003 entre Chile y Estados Unidos. Diferentes estrategias con diferentes objetivos pero con un hilo conductor a través del continente. Los procesos llevados a cabo presentan una gran complejidad y muchas veces obligan a la pregunta ¿en qué está América en materia de comercio internacional?

2.2. Estructura comercial en América

Comercio regional: arquitectura compleja

En América existen acuerdos bilaterales de libre comercio, áreas de libre comercio (ALC), uniones aduaneras (UA) y mercados comunes (MC). Algunos países como Colombia forman parte de una unión aduanera (CAN), de un acuerdo de libre comercio (G-3) y tienen diversos acuerdos bilaterales (como el realizado con Chile). Este fenómeno resulta de los objetivos estratégicos de cada país y presenta ventajas

15. Khoudour-Casteras, David. Ob.cit., pág. 154.

16. Ibid., pág.153.

e inconvenientes, según los sistemas de negociación adoptados.

Se pueden distinguir dos sistemas de negociación comercial principales en la estructura del comercio americano. Se tiene, por un lado, el sistema de ejes y radios –*hub and spokes*– y, por el otro, el sistema de construcción de bloques –*building blocks*–. Se avanza en un sistema de ejes y radios cuando un país denominado eje pone en marcha varios acuerdos bilaterales con otros países denominados radios. Los acuerdos adoptados entre el eje y sus radios no cobijan las relaciones comerciales entre los radios, así que sus intercambios se realizan a través del país eje. El segundo sistema es el de construcción de bloques y se basa en la creación de una ALC, donde los acuerdos de liberalización comercial abarcan todos los miembros del área.

A manera de ilustración se puede analizar el TLCAN. En 1989, Estados Unidos y Canadá firmaron un tratado de libre comercio. México tenía razones económicas para integrar el mercado del norte. Las opciones más evidentes para los mexicanos eran dos: por un lado podían tratar de acceder mediante una negociación complicada a la zona convirtiéndose en un tercer socio del TLC, o podía simplemente firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos. La primera opción obedece a un sistema

de construcción de bloques al conformarse un gran ALC. La segunda se orienta hacia el sistema de ejes y radios, en donde Estados Unidos sería el país eje que tendría acuerdos entrecruzados con Canadá y México. La opción escogida fue la primera y se firmó el TLCAN de 1994. Se acordó la posibilidad del ingreso de países que calificaran para ser miembros plenos.

En 1994 Chile hizo público su interés de entrar a formar parte del TLCAN. Sus condiciones económicas le permitían calificar y la reciente entrada de México permitió que se planteara la alternativa de admitir a Chile como miembro del TLCAN o de negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos. En la cumbre de Miami se descartó la opción del sistema de ejes y radios y se propuso la entrada de Chile como miembro pleno. Sin embargo, la crisis financiera mexicana de 1995 dificultó el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos y dañó el ambiente que podía existir para la expansión del TLC. De esta forma, algunos grupos de interés lograron que se prefiriera el sistema de ejes y radios y se negoció el acuerdo bilateral que Chile firmó con Estados Unidos hace apenas unos meses. Estados Unidos y México¹⁷ son el eje entre Canadá, por un lado, y Chile, por el otro.

Pero hay otros ejemplos de bloques comerciales que conviven con esquemas de

17. Chile y México ya habían firmado un acuerdo de libre comercio antes de la firma del acuerdo entre Chile y Estados Unidos.

ejes y radios. La zona de libre comercio de Colombia y Venezuela es el eje de México (G-3) y de Bolivia, Ecuador y Perú (CAN). A su vez México es el eje entre Colombia y Venezuela (G-3) y Estados Unidos y Canadá (TLCAN). Como se puede apreciar, son muchos los acuerdos que existen entre países y zonas del continente. Si a éstos se agregan los acercamientos entre MERCOSUR y la Unión Europea se observa una arquitectura compleja, complicada y probablemente no la ideal en términos de beneficios comerciales colectivos para el continente.

La opción continental

El comercio se beneficia a mayor escala cuando existe una ALC que un sistema de ejes y radios. La primera razón es la eliminación de todas las distorsiones comerciales entre los miembros que se da en la ALC, pues esto no sucede en el otro sistema. “En consecuencia el incremento potencial en el ingreso regional total será menor en ejes y radios”¹⁸. Otro factor es que en un sistema de ejes y radios el eje tiene una mayor participación porcentual en el comercio, pues se beneficia de la preferencia que obtiene del mercado de cada radio para sus inversiones y para la adquisición de insumos libres de impuestos. Así, este sistema “ofrece

ventajas preferenciales para el eje debido a las barreras que subsisten entre los radios”¹⁹.

A pesar de las ventajas inherentes a la ALC sobre el sistema de ejes y radios, este último es bastante característico de la realidad americana. Se puede pensar que las políticas comerciales no han tenido en cuenta la visión global y se han privilegiado los esquemas individuales. Pero si se busca el provecho individual ¿cuál es el incentivo para que un país opte por la posibilidad de ser un radio del sistema en vez de un miembro pleno de una ALC? La explicación más acertada es que no se le ofrezca ninguna otra opción, es decir, que no se le permita el acceso a una ALC. Es el caso de Chile al firmar el acuerdo bilateral con Estados Unidos en 2003, cuando buscaba claramente hacer parte del TLCAN como miembro pleno. Frente a la situación de no lograr ningún acuerdo es mejor ser radio de un sistema y más cuando se logra acceso al mercado más grande del continente.

De esta manera, la consecuencia de la existencia de tantos acuerdos entrecruzados es que no se llega a una situación comercial óptima. Así, la situación del eje Colombia-Venezuela hace que sus radios, México, por un lado, y Bolivia-Ecuador-Perú, por el otro, se discriminen mutuamente frente al eje. De igual forma, al ser

18. Wonnacott, Ronald., Wonnacott, Paul. “El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996, pág. 123.

19. *Ibíd.*, pág. 124.

México eje entre TLCAN y G-3 hace que los radios Canadá-Estados Unidos y Colombia-Venezuela se discriminen entre ellos. Existen entonces países en situación de discriminación parcial, pues si, por ejemplo, Bolivia quiere exportar un producto a Estados Unidos, tendría que pasar primero por Colombia o Venezuela, para así llegar a México y al TLCAN. Estas desviaciones son la razón principal para plantear opciones de cambio en el comercio continental.

Pero entonces ¿de qué manera acercarse a un óptimo comercio en la región? “Al liberalizar el comercio de una región, el objetivo debería ser un área de libre comercio totalmente incluyente que pueda absorber todos los acuerdos comerciales preferenciales-discriminatorios en vez de un sistema de ejes y radios”²⁰. Para llegar a ella existen dos posibilidades acertadas. La primera es la profundización de los bloques comerciales existentes para que éstos negocien un acuerdo continental. La segunda posibilidad es una negociación multilateral a gran escala en la que todos los países del continente hagan parte de un proceso de normalización comercial. El esquema adoptado durante la cumbre de Miami fue el segundo, y dio origen al proceso ALCA.

3. EL ALCA Y LA VISIÓN CONTINENTAL AMERICANA

3.1. Área de libre comercio

Los límites del libre comercio

El propósito de hacer parte de un mecanismo de integración encuentra su sustento en la obtención de beneficios económicos. Es muy poco probable que un país logre su participación en un ALC si no presenta ante los diferentes sectores de influencia argumentos sólidos acerca de un mayor crecimiento de la economía y un mayor bienestar de la población. Sin embargo lo cierto es que la integración siempre tiene efectos positivos y efectos negativos; y si ésta se da entre países con altos diferenciales de desarrollo, las consecuencias son difíciles de determinar y es posible que se avance en medio de la incertidumbre.

La integración entre economías de diferente tamaño puede ser argumentada si se logran demostrar efectos de convergencia. La teoría de la convergencia consiste en que “la integración económica a través del aumento de los movimientos de bienes, servicios y factores de producción, tiende a igualar el rendimiento de los factores, y por lo tanto, los ingresos”²¹. Si una

20. *Ibíd.*, pág. 120.

21. Molle, Willem. “Integración económica y distribución de la riqueza: la experiencia europea”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996, pág. 389.

economía se comporta mejor que otra con la cual comparte un ALC, el incremento de sus salarios atraerá el factor de trabajo con una consecuente variación del precio de este factor que disminuirá en la zona receptora, y aumentará en la fuente. El rendimiento del capital, al ser inversamente proporcional a los salarios, disminuirá en la economía receptora y aumentará en la fuente. El movimiento del capital garantiza el retorno del sistema al equilibrio.

Sin embargo, existe la posibilidad de la divergencia. Ésta se puede observar cuando en “un sistema caracterizado por grandes desigualdades iniciales hay ciertas rigideces que, junto con el libre juego del mercado y de las fuerzas sociales, producen una tendencia hacia un desarrollo desequilibrado”²². Estas rigideces están dadas por los diferentes niveles de desarrollo tecnológico o incluso por una movilidad imperfecta de factores que impide que los sistemas vuelvan al equilibrio. Es esta la razón para que en algunos casos los beneficios del aumento del comercio derivado de la liberalización se vean opacados por sus propios efectos negativos.

Es difícil saber cuáles serán los efectos derivados de la realización de un ALC de las proporciones del ALCA. Es muy probable que en algunos países se den efectos de convergencia y en otros de divergencia. Incluso es posible que estas situaciones cam-

bien con el tiempo presentando ciclos de desequilibrio seguidos por períodos de ajuste. De Igual forma, los efectos del librecambio no son los mismos sobre todos los sectores económicos. Los ajustes estructurales y la reconversión tecnológica que se han realizado en los últimos años en el continente latinoamericano, pueden ser garantía de buen desempeño de las economías en un ambiente de liberalización a largo plazo.

Sin embargo, en las situaciones en que los resultados del librecambio presentan una tendencia negativa, se puede recurrir a mecanismos que disminuyan estos efectos. Las políticas de redistribución han demostrado ser un instrumento de repartición justa de las pérdidas y las ganancias de la integración. Existen dos argumentos principales para su utilización, el primero, la búsqueda de la eficiencia, pues la economía no obtiene su beneficio pleno cuando se da “una deficiente distribución regional de factores de producción, bienes públicos y actividades económicas”²³. El segundo, el principio de equidad, que en el ámbito regional se convierte en un acto de solidaridad entre las economías más prósperas y las más débiles del área.

Viabilidad de la redistribución

Los alcances de las políticas de compensación dependen del nivel de integración.

22. *Ibíd.*, pág. 390.

23. *Ibíd.*, pág. 395.

En un ALC, la redistribución no va, por lo general, más allá de una compensación por la pérdida derivada de la eliminación de derechos arancelarios. Distinto es el caso de un mercado común en el que pueden darse transferencias financieras gracias a la existencia de un presupuesto común; o de una unión monetaria en donde se pueden diseñar subvenciones para la solución de problemas de desarrollo estructural. En un proceso avanzado, como el de la Unión Europea, “los países más ricos han transferido recursos a los países más pobres para que puedan alcanzarlos más rápidamente. Por esa razón, han asignado fondos especiales a Irlanda, España, Portugal y Grecia”²⁴.

Un nivel de redistribución como el observado en la Unión Europea es inimaginable, por lo menos en una primera instancia de integración, en un acuerdo de las dimensiones del ALCA. Este elemento está totalmente ausente en el continente “prácticamente por necesidad, en razón a que los diferenciales de ingresos son bastante mayores que los de la Unión Europea. De lo contrario Estados Unidos y Canadá tendrían que hacer enormes transferencias a los demás países”²⁵.

Si una situación de esta naturaleza es posible en la actualidad en Europa, es porque su proceso de integración ha madurado en el tiempo y sus principios se han mantenido fieles a un ideal de desarrollo continental. “La integración europea fue esencialmente un fenómeno político-ideológico, es decir, no estuvo orientada por un cálculo cuidadoso de costos y beneficios económicos, sino por una visión política amplia que produjo efectos afortunados en el campo económico”²⁶. Pero el éxito logrado depende también, e incluso se podría decir en mayor proporción, del método de integración.

Adoptado en la declaración Schuman de 1950, el funcionalismo consiste en “preferir los objetivos concretos en los sectores estratégicos, por encima de las grandes construcciones de conjunto”²⁷. De esta manera, antes de llegar a la concreción del área de libre comercio y de la unión aduanera de 1968, se había avanzado en temas neurálgicos, pero precisos como la producción del carbón y el acero (CECA 1951), la energía atómica (EURATOM 1957) y la puesta en marcha de un mercado común (CEE 1957). De igual forma, la constitución de “una autoridad independiente de

24. Fishlow, Albert. “Convergencia de los niveles de desarrollo”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996, pág. 381.

25. *Ibíd.*, pág. 381.

26. Winters, Alan. “Experiencias y lecciones de la integración europea”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996, pág. 35.

27. Fontaine Pascal. *L'Union Européenne*. Paris, Editions du Seuil, 1994, pág. 26. (Traducción del autor).

los gobiernos cuyas decisiones comprometieran y ligaran los Estados”²⁸, fue garante de los resultados y muestra de gran voluntad política.

Tanto los principios como el método permitieron el avance y la profundización de los acuerdos originales. La Unión Europea fue conformada en un principio por seis estados²⁹, actualmente cuenta con quince³⁰ y espera la entrada de diez economías de Europa del Este³¹, cuyos diferenciales de desarrollo son de gran proporción. La ampliación ha sido una constante en la construcción europea y ha sido posible gracias a la constitución de núcleos fuertes con la consecuente consolidación de políticas, convergencia en los niveles de desarrollo y profundización de la integración. El continente americano busca dar su primer paso de integración continental, ¿hacia dónde debería orientarlo?

3.2. Los caminos del ALCA

Debate entre dos visiones

A pesar de que el proceso iniciado durante la cumbre de Miami de 1994 optó por

el camino de la negociación multilateral, existen visiones que plantean direcciones diferentes. La opción de la profundización de los bloques comerciales existentes propondría, como etapa final para la consecución del acuerdo continental, un sistema “que tenga la forma de un acuerdo entre socios más que el de un ingreso al MERCOSUR o al ALCA”³², de las naciones del hemisferio. Esta visión es defendida especialmente por Brasil, economía líder del sur del continente, que busca “generar un bloque subregional mediante el fortalecimiento y la ampliación del MERCOSUR, y el acuerdo de libre comercio entre este bloque y la CAN”³³.

La política comercial de Brasil busca promover la integración de América del Sur como una estrategia para hacer frente a la opción del ALCA en la que según palabras del canciller Celso Amorim “al MERCOSUR se le ha reservado un tratamiento menos favorable”³⁴. La propuesta brasilera necesita para su desarrollo el apoyo de los países de la Comunidad Andina, puesto que su posición sería insostenible si su margen de negociación no se viera aumentada por el peso económico y comercial que repre-

28. *Ibíd.*, pág. 25.

29. Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, República Federal Alemana.

30. Los mismos más Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, España, Grecia, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia.

31. Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Chipre.

32. Wonnacott, Ronald, Wonnacott, Paul. “El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996, pág. 121.

33. “Brasil intenta convencer”, en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de julio de 2003.

34. “El ALCA posible”, en *El Tiempo*, Bogotá, 25 de julio de 2003.

senta esta zona. Sin embargo, en esta situación pesan los intereses estratégicos de cada país, lo cual no es garantía de éxito para esta propuesta alternativa del ALCA.

La tensión entre las dos potencias comerciales del continente, Brasil y Estados Unidos, ha puesto a Colombia en una encrucijada, pues debe cumplir con los compromisos de la CAN, pero al mismo tiempo debe continuar en las negociaciones del ALCA en las que Estados Unidos la considera una pieza clave para el liderazgo regional. El gobierno del presidente Álvaro Uribe “aún con las notorias y fuertes contradicciones internas por el tema agropecuario, ya decidió que al país lo que le conviene es un acuerdo comercial con Estados Unidos, pues hacia su mercado se dirige cerca del 40% de las exportaciones”³⁵. Por su parte, el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, cuenta con el apoyo del Congreso norteamericano para avanzar en el acuerdo pues Colombia “no sólo es un aliado estratégico sino que cumple con los criterios que se requieren para poder entablar este tipo de relación”³⁶.

Adicionalmente, “el empresariado colombiano no tiene disposición para negociar con Brasil o MERCOSUR, cuyas producciones le compiten en el mercado interno y en el externo”³⁷. Ante las difi-

cultades planteadas por la opción del sur, las negociaciones deben avanzar en todos los frentes. El desequilibrio de la balanza comercial entre Colombia y Brasil a favor del último debe ser un aliciente para no dejar al margen una negociación con el MERCOSUR que proteja los intereses colombianos. Al mismo tiempo, el aumento del comercio con Estados Unidos resultante de un ALC, es una alternativa para darle salida a las exportaciones que se han visto represadas debido al control cambiario y a la inestabilidad que se presenta actualmente en Venezuela, segundo socio comercial colombiano.

La estrategia en lo comercial debe responder, sin embargo, a los intereses políticos. Una profundización del comercio por bloques parece ser una opción acertada para la construcción de procesos de integración sólidos. Al estilo de la Unión Europea, principios político-ideológicos claros que dirijan la integración económica, método de integración que opte por objetivos limitados, pero realizables, instituciones que representen los intereses regionales por encima de los intereses de los gobiernos, fueron elementos necesarios para el éxito. El ALCA es un objetivo deseable para el continente americano en materia comercial, pero carece de elementos que garanticen su éxito en términos políticos.

35. Op. cit.

36. “Empujón en E.U.A acuerdo comercial con Colombia”, en *El Tiempo*, Bogotá, 4 de agosto de 2003.

37. Op. cit.

Límites del ALCA

El ALCA es un proceso de liberalización comercial continental cuyo objetivo va más allá de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias en los intercambios comerciales. “En efecto, las propuestas en discusión incluyen aspectos normativos para servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual que inciden directamente sobre la capacidad reguladora de los países”³⁸. La pérdida de margen de maniobra en aspectos de política interna debe ser compensada por unos beneficios directos de participación en la zona. Sin embargo, el crecimiento no se logra siempre de manera espontánea cuando economías de distinto tamaño compiten en los mismos mercados. Se deben establecer las condiciones para que la integración busque el desarrollo de todas las naciones del continente.

La concertación de políticas específicas para el desarrollo de sectores sensibles es posible. Pero para lograrlo es importante una clara definición acerca de los alcances del ALCA. ¿Es el ALCA un fin en sí mismo? Considerar el ALCA el final del camino de la integración americana no es lo más deseable. Una zona de libre comercio necesita de ciertas herramientas para que funcione óptimamente y esas herramientas sólo se perfeccionan mediante la pro-

fundización de la integración. El ALCA debe ser visto como el primer paso de la integración americana y para lograr el avance hacia una unión aduanera o un mercado común, la construcción de un ideal político para el continente es de gran importancia, pues sólo el estímulo de un ideal de desarrollo común puede garantizar el éxito de la integración económica. Es esencial que se definan los fines de la integración y que se determinen las estrategias para garantizar su logro.

Las negociaciones del ALCA buscan resultados ambiciosos. Es difícil que las 34 naciones que hacen parte del proceso lleguen a acuerdos en todos los temas. Al decidir un esquema de trabajo de este tipo los diseñadores del proceso sacrificaron la seguridad de obtener resultados en aspectos concretos y limitados por la ilusión de una meta de grandes alcances. El plazo de enero de 2005 para el fin de las negociaciones es apresurado para algunos. Ante la determinada posición de Estados Unidos de respetar los plazos se corre el riesgo, como lo plantea el canciller brasileiro, de llegar a un “ALCA light”³⁹, que tendría menos contenido que el propuesto inicialmente.

Los temas sensibles y difíciles de solucionar corren el riesgo de ser dejados de lado durante las negociaciones. Los aspectos relacionados con los subsidios agrícolas y las medidas antidumping hacen parte de

38. “Brasil intenta convencer”, en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de julio de 2003.

39. *Ibid.*

las negociaciones de la Ronda de Doha en el marco de la OMC⁴⁰. De su resultado, mucho depende el impacto de las políticas de protección agrícolas de Estados Unidos y Canadá sobre los países latinoamericanos que basan gran parte de sus ingresos en esta producción. La inclusión de estos temas en la agenda es prioritaria. No solo desde la perspectiva de la negociación comercial sino también en lo que respecta las políticas compensatorias derivadas de la integración. El ALCA no puede entrar en funcionamiento sin definiciones en temas tan importantes para el bienestar social del continente.

La fuerza política del continente sólo puede ser potenciada si existen instituciones que representen los intereses americanos sobre los nacionales. Una autoridad independiente de los gobiernos nacionales garantiza la efectividad de los procesos, pues “sustituye las relaciones diplomáticas tradicionales basadas en la cooperación intergubernamental por un sistema jurídico original en el cual se articula la defensa de los intereses nacionales con la promoción del interés común”⁴¹. En esa dirección debe avanzar el proceso de integración americano. Es la única garantía de que los efectos negativos derivados del librecambio sean solucionados (mediante políticas comunes o fondos de desarrollo) y de que la integración se constituya realmente en la solución de los problemas del continente.

4. CONCLUSIÓN

Los cambios de la geopolítica mundial llevaron en los 90 a la definición de nuevas reglas de juego en las relaciones internacionales. La liberalización comercial es un concepto que se ha venido desarrollando a gran velocidad y que ha encontrado en los foros multilaterales, regionales y locales el ambiente para su progreso. La profundización de los bloques comerciales es un imperativo geoestratégico que no da espera. El ALCA encuentra su sustento en estas necesidades, y aunque es un resultado que se puede lograr, ya sea mediante la negociación entre bloques o la negociación multilateral, le permite al continente americano no quedarse por fuera de la tendencia.

La integración económica ha sido un ideal de la segunda mitad del siglo veinte. Su sustento ideológico e intelectual ha cambiado según los periodos, pero lo cierto es que en la actualidad se pueden ver sus resultados. América Latina ha sido históricamente un defensor de la integración y sus procesos han vivido momentos de estancamiento y de rápido avance. Los resultados que las numerosas iniciativas han producido, han establecido una estructura comercial que necesita una orientación continental. La negociación de un área de libre comercio americana parece ser el medio más adecuado para neutrali-

40. Para mayor información ver <http://www.wto.org/indexsp.htm>

41. Fontaine, Pascal. Ob, cit., pág.27.

zar las ineficiencias actuales del sistema comercial del continente.

Pero una vez realizada, las economías continentales se enfrentarán a la problemática propia de la integración y el libre-cambio. Las consecuencias pueden variar según los casos, pero con seguridad los períodos de convergencia económica alternarán con los de divergencia y muy probablemente algunos países soportarán mejor que otros la liberalización comercial. En un continente con los diferenciales de desarrollo que presenta el americano, la opción de la compensación mediante el diseño de políticas redistributivas debe ser explorada, y la profundización de la integración debe constituir mecanismos y herramientas en esta dirección.

La consolidación del proceso de la construcción europea permite señalar algunos elementos fundamentales para la profundización de la integración. La visión estratégica debe partir del desarrollo de metas en lo económico para conseguir fines políticos. Para llegar a ello se prefiere el método de la cesión de competencias por parte de los estados en temas limitados y específicos por encima de la búsqueda de acuerdos de gran alcance, difíciles de lograr. La garantía de efectividad de las negociaciones debe estar dada por una entidad independiente de los poderes nacionales con el fin de construir un colectivo de la integración.

La negociación del área de libre comercio americana debe responder a los desafíos que se le presentan mediante es-

tructuras sólidas, clara visión estratégica y mucha voluntad política. Sea cual fuere el esquema que prevalezca (el multilateral o el de bloques), el proceso debe proporcionar los medios para no llegar a un acuerdo carente de contenido en temas esenciales para el continente. Las tensiones existentes entre Estados Unidos y Brasil deben ser fruto del entendimiento en aras del beneficio del continente. El ALCA es apenas el primer paso de una integración continental que debe tener como fin último el progreso, en términos de desarrollo, para todas sus naciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Carvajal H. Leonardo. *Integración, pragmatismo y utopía en América Latina*. Pretextos, núm. 3. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Universidad de los Andes, 1994.
- Fishlow, Albert. "Convergencia de los niveles de desarrollo", en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Fontaine, Pascal. *L'Union Européenne*. Paris, Editions du Seuil, 1994.
- Garay, Luis Jorge. *Globalización y Crisis*. Bogotá, Tercer Mundo S.A, 1999.
- Grinspun, Ricardo. "Sostenibilidad, equidad e integración económica", en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.
- Khoudour-Casteras, David. ¿Una moneda única para América Latina?. Pretextos, núm. 11. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- Krugman, Paul. "Acuerdos comerciales e integración regional", en *Integración económica en*

perspectiva. Bogotá, DNP, BID, 1996.

Molle, Willem. “Integración económica y distribución de la riqueza: la experiencia europea”. en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.

Ocampo, José Antonio. “Colombia y la integración regional”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.

Reina, Mauricio, Zuluaga, Sandra, Gamboa, Cristina. “El Grupo de los tres y el grupo andino”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.

Ricupero, Rubens. “La integración y el regionalismo en las Américas”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.

Winters, Alan. “Experiencias y lecciones de la integración europea”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.

Wonnacott, Ronald, Wonnacott, Paul. “El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas”, en *Integración económica en perspectiva*. Bogotá, DNP, BID, 1996.

